

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössische Zollverwaltung
Oberzolldirektion
Sektion Rechtsdienst
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

26. März 2013

Stellungnahme zur Teilrevision des Zollgesetzes vom 18. März 2005

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom Dezember 2012 haben Sie uns zur Stellungnahme in titelerwähnter Angelegenheit eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung. Aus Sicht des Kantons Solothurn nehmen wir zu drei Artikeln Stellung, deren Inhalte die Zusammenarbeit des Grenzwachtkorps (GWK) mit dem Kanton im sicherheits- und gerichtspolizeilichen Bereich betreffen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Gemäss der schweizerischen Sicherheitsstruktur sind in erster Linie die Kantone für die Innere Sicherheit verantwortlich. Polizeiaufgaben und -kompetenzen liegen demzufolge primär in den Händen der Kantone und deren Vollzugsorgane. Drei Artikel betreffen im vorliegenden Entwurf diese Fragestellungen.

Es handelt sich um:

- Die Zusammenarbeit der Polizei mit dem GWK im Allgemeinen
- Die vom GWK anzuwendenden Zwangsmassnahmen
- Die Frage der taktisch begründeten Dienstfahrten von Blaulichtorganisationen und des GWK

Wir legen hiermit unseren Schwerpunkt in der Stellungnahme auf diese Themen.

2. Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen des Zollgesetzes

2.1. Zu Artikel 97 Vereinbarungen mit den Kantonen - Streichung von Artikel 96

Wir lehnen die vorgeschlagene Gesetzesänderung in dieser Form ab.

Als Grund für den neuen Artikel wird auf den Bericht „Malama“ und die darin geäusserte Kritik verwiesen, dass das heutige Gesetz zuviel Interpretationsspielraum offen lasse und daher keine Rechtsgrundlage für entsprechende Abkommen mit den Kantonen bilden könne (Erläuternder Bericht S. 14-17). Im Weiteren schafft man neu die Möglichkeit, dass das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) auch mit Nicht-Grenzkantonen Vereinbarungen betr. der Übernahme von polizeilichen Aufgaben abschliessen kann.

Was das Letztere, den Einbezug von Nicht-Grenzkantone angeht, so ist dies insoweit durchaus sinnvoll, als die Zollbehörden über die Möglichkeit verfügen sollten, Personenkontrollen auf den Zugstrecken nicht nur im Grenzraum durchzuführen. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist der Entwurf insofern, als er die bestehende Situation - Möglichkeit zum Abschluss von Vereinbarungen mit den Kantonen - weiterführt, hat sich diese doch einigermaßen bewährt. Insbesondere ist es sinnvoll, wenn das GWK die im Rahmen seiner originären, zollrechtlich abgestützten Kontrollen festgestellten Übertretungen der Nebenstrafgesetze selber erledigen kann, was unter dem Effizienzaspekt ja gerade die „raison d’Être“ der heutigen Lösung darstellt.

Allerdings ist die vorgeschlagene Bestimmung insoweit fragwürdig, als die Zollverwaltung mittels Vereinbarung die Kompetenz erlangen kann, polizeiliche Aufgaben zu erfüllen, welche „im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes (Art. 95) stehen und durch die Gesetzgebung des Bundes den Kantonen übertragen worden sind“.

Diese Formulierung des disponiblen Kompetenzbereichs geht zu weit. Denn der Begriff „nicht-zollrechtliche Erlasse des Bundes“ im Polizeibereich umfasst beispielsweise das gesamte materielle Strafrecht. In der Konsequenz könnten die Zollbehörden auf der Grundlage von Vereinbarungen mit je einzelnen Kantonen beispielsweise in die Lage kommen, in umfassender Weise als gerichtspolizeiliche Behörde tätig werden zu dürfen. Die Erläuterungen auf S. 16, wonach der vorliegende Artikel 97 lediglich der erste Schritt zur umfassenden Rechtsbereinigung darstellen und dass der Zollverwaltung zukünftig in den Spezialgesetzen originäre Kompetenzen zur „Ahndung rechtswidriger Handlungen“ übertragen werden sollen, unterstreichen diese Interpretation.

Die vorgeschlagene Bestimmung ist zumindest unklar und sollte wie folgt präzisiert werden:
1 „Auf Begehren eines Kantons kann das EFD mit dem Kanton eine Vereinbarung abschliessen, wonach die Zollverwaltung polizeiliche Aufgaben erfüllt, die im Zusammenhang mit dem Vollzug von Übertretungen des Nebenstrafrechts stehen.“

Ohne diese Präzisierung lehnen wir den neuen Artikel 96 ab und geben der geltenden Formulierung von Artikel 97 den Vorzug (allenfalls ergänzt um den Zusatz, dass auch Vereinbarungen mit Nicht-Grenzkantonen zulässig sind).

2.2. Zu Artikel 128a Besondere Untersuchungsmaßnahmen

Wir beurteilen die vorgeschlagenen Kompetenzen als zu umfassend und lehnen sie deshalb in dieser Form ab.

Widerhandlungen gegen das Zollgesetz werden nach den Regeln des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) verfolgt und beurteilt (Art. 128 ZG). Das VStrR regelt die zulässigen Zwangsmassnahmen in den Artikeln 45-60, wobei Bild- und Tonaufnahmen bzw. die Überwachung mit technischen Aufnahmegeräten dort nicht erwähnt werden. Diese stellen jedoch - in analoger Anwendung von Artikel 280 StPO - aufgrund ihres Eingriffes in die verfassungsmässigen garantierten Grundrechte eindeutig Zwangsmassnahmen dar. Da das VStrR diese Zwangsmassnahme nicht vorsieht, liegt keine echte Gesetzeslücke vor. Damit besteht kein Raum, der Zollverwaltung entsprechende Kompetenzen überhaupt übertragen zu dürfen.

Will man sich über diese rechtsstaatlichen Bedenken hinwegsetzen, so wäre eine solche neue Kompetenz für die Vornahme von verdeckten Überwachungsmaßnahmen wenigstens auf die Verfolgung von eigentlichen zollrechtlichen Tatbeständen zu beschränken. Bei den Beispielen im Erläuternden Bericht handelt es sich dann auch geradewegs um zollrechtliche Tatbestände. Der vorliegende Gesetzesentwurf will jedoch der Zollverwaltung eine umfassende Kompetenz zur selbständigen Anordnung von Überwachungsmaßnahmen bei Verbrechen, Vergehen oder Übertretungen aus sämtlichen Rechtsgebieten zusprechen. Schon heute ermittelt das GWK gestützt auf diverse Blanko-Ermächtigungen im Zollgesetz in verschiedenen Rechtsgebieten, welche klar der kantonalen Polizeihohheit unterstehen, so z.B. im Bereich von Betäubungsmitteldelikten, dies obwohl gemäss Artikel 28 Absatz 1 BetmG die Strafverfolgung ausdrücklich Sache der Kantone ist. Dem Versuch, der Zollverwaltung noch weitergehende Eingriffe in die Polizeihohheit der Kantone zu ermöglichen, ist Einhalt zu gebieten.

Verdeckte Überwachungen stellen einen schweren Eingriff in die verfassungsmässig garantierten Grundrechte dar. Aus diesem Grund beschränkt die Strafprozessordnung die Kompetenz zur verdeckten Überwachung einer Person aus Verhältnismässigkeitsgründen auf die Ahndung von Verbrechen und Vergehen (Art. 282 StPO).

Es ist zu vermeiden, dass durch Gesetzesbestimmungen im Zollgesetz ein unterschiedlicher Massstab geschaffen wird, mithin die Eingriffsvoraussetzungen im Zollgesetz tiefer liegen als in der Strafprozessordnung. Wir wehren uns nicht grundsätzlich dagegen, der Zollverwaltung die Kompetenz für verdeckte Überwachungsmassnahmen zu erteilen. Allerdings nur unter folgenden Voraussetzungen:

- Erstens: Die Kompetenz hat sich maximal auf Verbrechen und Vergehen zu beschränken, keinesfalls ist sie für Übertretungen zuzulassen.
- Zweitens: Die Kompetenz für solche Massnahmen hat sich auf Zollwiderhandlungen im Sinne von Artikel 117 Zollgesetz zu beschränken.
- Drittens: Die verdeckten Überwachungsmassnahmen sind zwingend - analog der StPO, welche für länger als einen Monat dauernde Observationen die Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft vorschreibt - durch eine unabhängige Instanz zu genehmigen. Die Genehmigung kann demzufolge nicht der Oberzolldirektion obliegen, sondern sollte vom EFD als übergeordnete Verwaltungseinheit vorgenommen werden.

2.3. Zu Artikel 100 Ziffer 5 SVG

Dieser Bestimmung, welche das SVG ergänzt, stimmen wir grundsätzlich zu. Sie hilft, für gewisse Polizeieinsätze eine Gesetzeslücke zu schliessen, welche durch den Wegfall der Amts- und Berufspflicht als Rechtfertigungsgrund im StGB (vormals Artikel 32 aStGB) entstanden ist. Es ist zu begrüssen, dass diese Gesetzeslücke auf eidgenössischer Ebene mittels einer Ergänzung des SVG geschlossen wird. Wie bereits das Bundesgericht anerkannt hat (BGE 113 IV 126), gibt es Dienstfahrten, bei denen aus taktischen Gründen die Regeln des Strassenverkehrsrechts einerseits nicht eingehalten werden können, bei denen aber andererseits auch die besonderen Warnsignale nicht eingeschaltet werden können. Zu denken ist dabei etwa an Nachfahrmessungen, Observationen oder unauffälliges Annähern an einen Banküberfall. Der unerlässliche Verzicht auf das Einschalten besonderer Warnsignale hat zur Folge, dass die Strafbefreiung von Artikel 100 Ziffer 4 SVG nicht greift.

Dessen ungeachtet geht die vorgeschlagene Formulierung der „notwendigen“ Dienstfahrt eindeutig zu weit. Grundsätzlich ist jede Dienstfahrt notwendig. Entscheidend ist, dass es notwendig sein kann, die Verkehrsregeln zu übertreten, um die konkreten gesetzlichen Pflichten zu erfüllen.

Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtssprechung und dem darin statuierten Verhältnismässigkeitsprinzips sollte der Begriff zwingend einschränkend präzisiert werden. In diesem Sinne könnten wir uns die Formulierung „Taktisch notwendige, dringliche Dienstfahrten“ vorstellen.

Überdies weisen wir auf die folgende notwendige Ergänzung des Artikels hin: Auch im Rahmen einer möglichst lebensnahen Schulung derjenigen Funktionäre, welche solche Dienstfahrten im Rahmen ihrer Aufgaben ausführen müssen, wird es nicht zu vermeiden sein, dass die Schulungsteilnehmer zur Vorbereitung auf den Ernstfall die Regeln des Strassenverkehrsrechts nicht immer einhalten werden können. Die zwecks Ausbildung auf solche Dienstfahrten kommandierten Polizeifunktionäre müssen demzufolge auch von dieser Strafbefreiung erfasst werden.

Wir schlagen deshalb vor, den Gesetzestext wie folgt zu ändern:

⁵ „Der Führer eines Feuerwehr-, Sanitäts-, Polizei- oder Zollfahrzeuges ist auf einer taktisch notwendigen dringlichen Dienstfahrt im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgabenerfüllung im Einsatz und in der befohlenen Ausbildung wegen Missachtung (...)“

Wir laden Sie ein, unsere Überlegungen bei der weiteren Behandlung des Geschäftes angemessen zu berücksichtigen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Esther Gassler
Frau Landammann

sig. Andreas Eng
Staatschreiber